

JUHÁSZ KRISZTINA*

A menedékkérők uniós áthelyezési mechanizmusa**

Az európai szolidaritás és szabotázs példája

I. Bevezetés

2015 óta az EU rég nem tapasztalt mértékű migrációs hullámmal találja szembe magát: 2015-ben és 2016-ban több mint 1.250.000 először regisztrált menedékkérő érkezett az EU tagállamaiba.¹ 2017-től – elsősorban az EU és Törökország közötti közös nyilatkozat eredményeképpen – ugyan csökkenés tapasztalható a migrációs nyomás mértékében, hiszen 2017 első negyedében 164.500, második negyedében 149.000, a harmadikban pedig 164.300 először regisztrált menedékkérő érkezett az EU-ba, ami 47 és 54, valamint 55 százalékos csökkenést jelent a 2016 azonos időszakaihoz képest.² Ugyanakkor a közép-mediterrán útvonalon 2017-ben is számottevő volt a migráció, 2017 novemberéig több mint 116.000 fő érkezett, továbbra is jelentős nyomás alatt tartva elsősorban Olaszországot.³

A 2015. április 19-én Líbia partjaitól csupán 130 kilométerre bekövetkező, több mint hétszáz ember halálát követelő hajótörésre adott válaszként a 2015. április 23-i rendkívüli Európai Tanács amellelt, hogy tragikusnak minősítette a Földközi-tenger térségében kialakult helyzetet, elhatározta, hogy az Európai Unió – a származási és a tranzit országokkal együttműködve – minden tőle telhetőt megtesz mind annak megelőzésére, hogy újabb személyek veszítsék életüket a tengeren, mind a humanitárius szükség-helyzetet előidéző okok kezelésére. Ennek érdekében az Unió állam- és kormányfői úgy döntöttek, hogy megerősítik az EU jelenlétét a Földközi-tengeren, felveszik a küzdelmet az embercsempészek ellen, megakadályozzák az illegális migrációs áramlatokat, valamint erősítik a tagállamok egymás iránti szolidaritását és a közös felelősségvállalást.⁴

* adjunktus, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék

** „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

¹ Eurostat newsrelease 44/2016; 46/2017.

² Eurostat Asylum Quarterly Report June, September, December.

³ Frontex Migratory Routes Map.

⁴ Európai Tanács 2015.04.23.- Nyilatkozat.

A rendkívüli európai tanácsi ülést követően 2015. május 13-án az Európai Bizottság elfogadta az EU migrációs stratégiáját (European Agenda on Migration), amely azonnali és közép távú intézkedéseket fogalmazott meg a migrációs nyomás enyhítésére. A stratégiai dokumentum az azonnali intézkedések közé sorolta a migrációnak leginkább kitett tagállamok tehermentesítését célzó szükséghelyzeti elosztási mechanizmus kialakítását, valamint egy olyan kötelező erejű és automatikusan aktivizálódó áthelyezési rendszer felállítását, amely a jövőben bekövetkező tömeges beáramlás esetén biztosítja az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló EU-n belüli elosztását.⁵

Jelen policy-elemzés az uniós szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtásának alapvetően elsődleges forrásokon (uniós jogszabályok és dokumentumok) alapuló vizsgálatát tűzi ki célul.

II. A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus

A migrációs stratégiában megfogalmazott bizottsági javaslatnak megfelelően a tagállamok állam- és kormányfői az Európai Tanács 2015. június 25-26-i ülésén megállapodtak két év alatt 40.000 nyilvánvalóan nemzetközi védelemre szoruló személy ideiglenes és rendkívüli áthelyezéséről a leginkább érintett tagállamokból, valamennyi tagállam részvételével. Továbbá döntés született az erre szolgáló tanácsi határozat mielőbbi elfogadásáról és arról, hogy e célból valamennyi tagállam konszenzus útján július végéig megállapodik ezeknek a személyeknek az elosztásáról, a tagállamok sajátos helyzetének figyelembe vételével.⁶

A fentiek alapján 2015. szeptember 14-én megszületett a Tanács 2015/1523 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, amely tehát 40.000⁷ menedékkérő áthelyezéséről döntött (1. áthelyezési határozat). Majd a Tanács 2015. szeptember 22-i ülésén megállapította, hogy a tagállamok hajlandók és készek közreműködni további 120.000 egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy áthelyezésében, és minősített többséggel elfogadta a 2016/1601 határozatát átmeneti intézkedések megállapításáról a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében⁸ (2. áthelyezési határozat).

Két tényezőt fontos kiemelni az áthelyezésekről szóló tanácsi határozatokkal kapcsolatban. Az egyik, hogy elfogadásuk az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (3) bekezdésén alapul, miszerint: „Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parla-

⁵ Európai Bizottság: Európai Migrációs Stratégia 5.p.

⁶ Európai Tanács 2015. június 25–26.: Következtetések.

⁷ A határozat értelmében 24.000 főt Olaszországból, 16.000 kérelmezőt pedig Görögországból kellett áthelyezni.

⁸ Az eredeti bizottsági javaslat értelmében Görögországból 50.400, Olaszországból 15.600 és Magyarországról 54.000 fő áthelyezéséről szólt, de mivel Magyarország nem kérte a frontországkénti elismerését, így a határozat úgy rendelkezett, hogy a kérdéses 54.000 menedékkérőt Olaszországból és Görögországból arányosan kell szétosztani a tagállamok között.

menttel folytatott konzultációt követően határoz.” Azaz az alapszerződés felhatalmazása alapján migrációs szükséghelyzetben a Tanács különleges eljárásban fogadhat el átmeneti jellegű intézkedéseket.

A másik hangsúlyozandó körülmény, hogy az elfogadott áthelyezési határozatok – mint átmeneti intézkedések – a 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (az ún. Dublin III. rendelet) 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt azon szabálytól jelentősen ideiglenes eltérést, mi szerint „valamely tagállam területére szárazföldön, tengeri vagy légi úton szabálytalanul érkező harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért az a tagállam felelős, amelynek a területére a menedékkérő így belépett”. Régóta ismert és hangoztatott kritika a dublini rendelet fenti szabályozásával kapcsolatban, hogy aránytalanul nagy terhet ró a schengeni külső határokon lévő tagállamokra, amelyek mint az első belépés országai kötelesek a menedékkérelmek elbírálására. A menedékkérelmek elbírálására felelős ország kijelölésére szolgáló dublini szisztéma 2015-re lényegében alkalmazhatatlanná vált a migrációs nyomásnak elsőként kitett schengeni külső határon lévő tagállamok, elsősorban Olaszország, Görögország és a határzár felhúzását megelőzően Magyarország számára, ami tehát elvezetett az alkalmazását ideiglenesen felfüggesztő áthelyezési határozatok elfogadásához, valamint a közös menekültügyi rendszer reformfolyamatához. A szükséghelyzeti áthelyezési szisztémát átmeneti jelleggel azon személyekre kell alkalmazni, akik 2015. szeptember 16. és 2017. szeptember 26. között érkeztek Olaszország és Görögország területére.

A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus alkalmazásának ugyanakkor nem csak időbeli korlátja van, hanem a személyi hatálya is leszűkül az ún. egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyekre, azaz csak azon állampolgárságú menedékkérők jogosultak áthelyezésre, akiknek az esetében – a rendelkezésre álló legfrissebb negyedéves, uniós szintű Eurostat-adatok szerint – a nemzetközi védelem iránti kérelmek tárgyában hozott elsőfokú határozatok legalább 75 százalékában megítélték a nemzetközi védelmet.

Ami az áthelyezési eljárás menetét illeti, a határozatok 5. cikkei leszögeznek, hogy minden tagállam nemzeti kapcsolattartó pontot jelöl ki Olaszországban és Görögországban, valamint hogy rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta jelzi, hogy hány kérelmezőt tudnak áthelyezni (*tagállami felajánlások*), másrészt közölnek minden egyéb lényeges információt. A tagállami felajánlások és preferenciák alapján Görögország és Olaszország feladata azonosítani azokat az egyéni kérelmezőket, akiket a határozatok értelmében át lehetett helyezni más tagállamba, előnyben részesítve az ún. kiszolgáltatott helyzetben lévő kérelmezőket, úgy mint a pszichikai vagy fizikai betegséggel küzdőket, időseket, állapotos nőket vagy kísérő nélküli kiskorúakat (*megfeleltetési eljárás*). A megfeleltetési eljárás végén Olaszország és Görögország dönt az áthelyezésről, és értesíti a céltagállamot, amely két dolgot tehet, jóváhagyja, vagy az áthelyezési határozatokban taxatív felsorolt indokok alapján elutasíthatja az áthelyezési határozatot (*válaszintézkedés*). A tagállamok kizárólag abban az esetben tagadhatják meg egy kérelmező áthelyezését, ha alapos okkal feltételezni lehet, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, vagy ha nyomós okok indokolják a 2011/95/EU irányelv, az ún. kvalifikációs irányelv 12. és 17. cikkében foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását. Az áthelyezés jóváhagyását követően Olaszország és Görögország kötelessége tájékoztatni a kérelmezőt az áthelyezésről. Az értesítést követően a

céltagállamok ún. kiegészítő biztonsági ellenőrzéseket végezhetnek, illetve optimális esetben megfelelően tájékoztatják az áthelyezendő személyt a befogadó tagállam viszonyairól (kulturális orientáció). Az áthelyezési eljárás záró eleme az áthelyezettek átadása és elszállítása. Az áthelyezési határozatok fő szabályként az áthelyezés lefolytatására két hónapos határidőt szabnak a céltagállamtól származó hivatalos felajánlástól számítva.

A második áthelyezési határozat melléklete állapította meg, hogy az egyes tagállamoknak pontosan hány menedékkérőt kell átvenniük Görögországból és Olaszországból. A tagállami kvóták megállapításának az alapját egy, az Európai Bizottság által javasolt komplex elosztási kulcs képezi, amely négy tényezőt vesz figyelembe:

- 40 százalékban a tagállam népességének a nagyságát, ami tükrözi, hogy az adott tagállam milyen számú menekült befogadására képes;
- 40 százalékban a tagállam teljes GDP-jét, amiből következtetni lehet az adott tagállam abszolút jólétére és arra, hogy a gazdasága milyen mértékben képes menekültek befogadására és integrálására;
- 10 százalékban a tagállamban leadott menedékkérelmek számát, valamint az egymillió lakosra jutó menekültek számát a 2010-2014 közötti időszakban, mivel ez tükrözi az adott tagállam közelmúltbeli erőfeszítéseit;
- 10 százalékban pedig az adott tagállam munkanélküliségi rátáját, amely az adott tagállam munkaerő-piaci integrációs kapacitását tükrözi.⁹

Az áthelyezési mechanizmus szabályozásában az irreguláris migráció felszámolása érdekében 2016. március 18-án aláírt EU és Törökország közötti nyilatkozat nyomán következett be változás. A Tanács 2016. szeptember 29-én fogadta el a 2016/1754 számú határozatát, amely a 2. áthelyezési határozat módosította annyiban, hogy az annak keretében Görögországból és Olaszországból arányosan áthelyezendő 54.000 főből le kell vonni a Törökországból az EU-Törökország nyilatkozat keretében valamely tagállamba áttelepített szíriai állampolgároknak a számát, így a tagállamok tulajdonképpen a Törökországból történő áttelepítésekkel is csökkenthetik a 2. áthelyezési határozatban foglalt kötelezettségeiket.¹⁰

III.A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtásához való tagállami hozzájárulás

Fontos hangsúlyoznunk, hogy ugyan az áthelyezési határozatok két évre jelentettek eltérést a Dublin III. rendelet bizonyos rendelkezései alól a 2017. szeptember 26-ig érkezettek számára lehetővé téve áthelyezésüket Görögországból, illetve Olaszországból, ahogyan azt az Európai Bizottság leszögezte, az áthelyezés 2017. szeptember 26. után is folytatódik „ész-szerű” időtartamon belül, azaz a tagállamok kötelezettsége nem szűnt meg 2017. szeptember 26-val.¹¹ Az áthelyezések 2017. december 1-i állását az alábbi táblázat tartalmazza.

⁹ Európai Bizottság: Európai Migrációs Stratégia 22. p.

¹⁰ Az Európai Bizottság tizenötödik áthelyezésről és áttelepítésről szóló jelentése melléklete szerint ugyanakkor 2017. szeptember 4-ig az összesen áttelepített 8834 fő közül mindössze 141 szíriai áttelepítése történt az ötvennégyezres keret terhére. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_4_en.pdf (letöltés dátuma: 2017. 12. 18.).

¹¹ Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről. 11. p.

1. táblázat

A tagállamok hozzájárulása az áthelyezési mechanizmus végrehajtásához

Tagállam	Áthelyezés				
	A tanácsi határozatokon alapuló tagállami kötelezettség ¹²	A tagállami felajánlások	Az áthelyezettek száma Olaszországból	Az áthelyezettek száma Görögországból	Áthelyezettek száma összesen; (a tanácsi kvóta, társult államok esetében a felajánlások hányada); [a tagállamok rangsora az áthelyezettek abszolút számának tekintetében]
Ausztria	1953	50	15	-	15 (0,7%) [23.]
Belgium	3812	1530	414	700	1114 (29,2%) [10.]
Bulgária	1302	1070	10	50	60 (4,6 %) [21.]
Ciprus	320	205	47	96	143 (44,6 %) [18.]
Csehország	2691	50	-	12	12 (0,4 %) [24.]
Észtország	329	396	-	141	141 (42,8%) [19.]
Finnország	2078	2128	779	1201	1980 (95,2%) [5.]
Franciaország	19 714	6940	377	4389	4766 (24,1%) [2.]
Hollandia	5947	2825	891	1744	2635 (44,3%) [4.]
Horvátország	968	316	22	60	82 (8,4%) [20.]
Írország	600	1152	-	693	693 (115,5%) [12.]
Lengyelország	6182	100	-	-	-
Lettország	481	627	27	294	321 (66,7%) [15.]
Litvánia	671	1160	29	355	384 (57,2%) [14.]
Luxemburg	557	545	241	271	512 (91,9%) [13.]
Magyarország	1294	-	-	-	-
Málta	131	205	67	101	168 (128,2%) [17.]
Németország	27 536	13 250	4391	5332	9723 (35,3%) [1.]
Portugália	2951	3218	326	1192	1518 (51,4%) [6.]
Románia	4180	2182	45	683	728 (17,4%) [11.]
Spanyolország	9323	2500	205	1096	1301 (13,9%) [9.]
Svédország	3766	3777	1203	1649	2852 (75,7%) [3.]
Szlovákia	902	60	-	16	16 (1,7%) [22.]
Szlovénia	567	579	60	172	232 (40,9%) [16.]
Lichtenstein	-	10	-	10	10 (100%) [25.]
Norvégia	-	1500	816	693	1509 (100,6%) [7.]
Svájc	-	1530	877	574	1451 (94,8%) [8.]
<i>Összesen</i>	<i>98 255</i>	<i>47 905</i>	<i>10 842</i>	<i>21 524</i>	<i>32 366 (32,9%)</i>

Forrás: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 1 December 2017)
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (2017. 12. 06.); valamint saját számítások.

¹² Ez nem foglalja magában azt az 54.000 helyet, amelyet a Törökország–EU nyilatkozat keretében a tagállamok a Törökországból áttelepítendő szír állampolgároknak ajánlhatnak fel, valamint még az első tanácsi határozat alapján áthelyezendő 7745 főt. Forrás: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 1 December 2017).

A táblázatban található adatok elemzése előtt kiemelendő, hogy az áthelyezési határozatok nem kötelezők és nem alkalmazandók az Egyesült Királyságra és Dániára, tekintettel az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 21. és 22. jegyzőkönyv rendelkezéseire, amelyek a fenti országok kimaradását rögzítik a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség rendelkezései alól. Írország ugyanakkor, élve a 21. jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt opt-in lehetőségével, az áthelyezési mechanizmusban való részvétel mellett döntött. Az is megjegyzendő, hogy az áthelyezési határozatok lehetővé tették Olaszország és Görögország számára, hogy kétoldalú megállapodásokon alapulva együttműködést hozzanak létre társult államokkal az azok területére történő áthelyezésről. Ilyen kétoldalú megállapodások alapján került sor Lichtensteinbe összesen 10, Norvégiában 1509, Svájcba pedig 1451 menedékkérő áthelyezésére. Végül, meg kell említenünk azt a tényt is, hogy a Tanács 2016 márciusában Ausztria, 2016 májusában pedig Svédország vonatkozásában függesztette fel ideiglenesen az áthelyezési mechanizmus végrehajtását, tekintettel a területükre hirtelen beáramló nagyszámú menedékkérőkre.

Az 1. számú táblázat adataiból látható, hogy a kötelezően előírt 98.255 áthelyezés helyett 2017. december 1-ig annak mindösszesen 32,9 százalékát teljesítették a tagállamok. A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmushoz való hozzájárulás meglehetősen változatos képet mutat, hiszen míg vannak tagállamok/társult államok, amelyek az áthelyezési határozatba előírt kvóta/illetve a vállalásuk felett teljesítettek (Málta, Norvégia), vannak, amelyek közel járnak a kötelezően előírt/felajánlott áthelyezésekhez (Finnország, Luxemburg, Svájc), és vannak tagállamok, amelyek – jogilag kötelező jellege ellenére – alig (Csehország, Szlovákia) vagy egyáltalán vettek részt (Magyarország és Lengyelország) a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtásában. A részvétel intenzitása szempontjából lényegében az alábbi csoportokba sorolhatjuk a tagállamokat:

2. táblázat

A tagállamok és a társult országok csoportosítása az áthelyezési mechanizmusban való részvétel intenzitása alapján

Intenzitás foka	Tagállam
Részt nem vevő	Magyarország, Lengyelország
Alig teljesítő (0,1-10%)	Ausztria, Bulgária, Csehország, Horvátország, Szlovákia
Közepesen teljesítő (11-49%)	Belgium, Ciprus, Észtország, Franciaország, Hollandia, Németország, Románia, Spanyolország, Szlovénia
Jól teljesítő (50-85%)	Lettország, Litvánia, Portugália, Svédország
Kiemelkedően teljesítő (86%-)	Finnország, Írország, Luxemburg, Málta, Lichtenstein, Norvégia, Svájc

Bár a kvóták teljesítésének mértéke képet ad arról, hogy a tagállamok a lakosságuk, a gazdasági erejük, a migráció kezelésében tett korábbi erőfeszítéseik és munkaerő piaci helyzetük tükrében figyelembe vett „képességükhöz” viszonyítva mennyiben vettek részt az áthelyezésben, így mennyire voltak szolidárisak a menedékkérők szétosztásában Olaszországgal és Görögországgal, érdemes kitérnünk arra is, hogy abszolút értelemben – tehát csak az áthelyezettek számát tekintve – hogyan teljesítettek a tagállamok. Az első tíz legtöbb áthelyezést végrehajtó tagállam Németország, Franciaország, Svédország, Hollandia, Finnország, Portugália, Norvégia, Svájc, Spanyolország és Belgium voltak.

Annak vizsgálata kapcsán, hogy a tagállamok és a társult államok a kvótájukat, illetve vállalásukat milyen arányban teljesítették – a teljesség igénye nélkül – arra is érdemes kitérni, hogy mi áll a tagállami részvételi diverzitás mögött, illetve hogy bizonyos tagállamok esetében milyen speciális körülményeket kell figyelembe vennünk, amikor az áthelyezési statisztikákat elemezzük.

A részt nem vevő és alig teljesítő tagállamok

A magyar kormány migrációs és menekültügyi politikája kezdetektől a legkonfrontatívabbnak tekinthető a V4 országok közül, amely nyíltan ellenzi, és szembe megy az áthelyezés végrehajtásával. Magyarország nemcsak nemmel szavazott a második áthelyezési határozat elfogadásakor, hanem azt követően meg is támogatta azt az Európai Unió Bírósága előtt, valamint 2016 októberében népszavazást tartott a kérdésben, ami ugyan érvénytelen lett, de mégis legitimációs bázist jelent a kormány számára az áthelyezés megtagadása során. A magyar kormány álláspontjának szilárdságát jelzi, hogy Magyarország az egyetlen tagállam, amely még felajánlást sem tett az áthelyezésre, ráadásul folyamatosan napirenden tartja a migráció témáját, összekapcsolva azt egyrészt Soros György személyével, másrészt a terrorizmussal, teljesen átpolitizálva és démonizálva mára a kérdést.

Lengyelországnak szintén fenntartásai voltak az áthelyezési mechanizmussal kapcsolatban, ugyanakkor az erről szóló tanácsi határozatokat megszavazta, és felajánlást is tett 100 személy áthelyezésére 2015 decemberében, ugyanakkor 2016 áprilisában felfüggesztette a Görögországból érkező 73 áthelyezési kérelem feldolgozását, és azóta sem helyezett át egyetlen személyt sem.¹³ A lengyel hozzáállásban bekövetkezett radikális fordulat oka, hogy 2015 októberében Jarosław Kaczyński pártja, a Jog és Igazságosság (PiS) nyerte meg a választásokat, és alakíthatott egyedül kormányt Beata Szydło vezetésével. Mindkét, az áthelyezési mechanizmusban részt nem vevő ország politikai vezetése elsősorban a jelenlegi migrációs válság és az Európa-szerte elkövetett terroristaműveletek közötti közvetlen kapcsolatra hivatkozott, illetve hivatkozik. Mariusz Błaszczak, lengyel belügyminiszter 2017 májusában, amikor napirendre került az áthelyezési mechanizmus végrehajtását elmulasztó tagállamokkal szembeni kötelezettség-szegési eljárások kérdése, azt nyilatkozta a lengyel állami rádióban, hogy a migránsok befogadása biztosan rosszabb, mint az EU fellépése Lengyelországgal szemben, hiszen

¹³ Európai Bizottság: Tizenkettedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 4. p.

Lengyelország és a lengyel emberek biztonsága a tét.¹⁴ Orbán Viktor pedig a migrációt egyenesen a terrorizmus trójai falovaként emlegette 2017 márciusában a határvadászok eskütételén tartott beszédében.¹⁵

A másik két visegrádi ország, Csehország és Szlovákia szintén az áthelyezési mechanizmus nyílt kritikusi közé tartoznak, egyikük sem szavazta meg a második áthelyezési határozatot, sőt Szlovákia szintén a határozat megsemmisítése iránt indított keresetet Magyarország mellett. Ugyanakkor mind Csehország, mind Szlovákia, ha csak kis számban is, de hajtott végre áttelepítéseket, mivel azonban Csehország 2016 májusa óta nem tett további felajánlást és 2016 augusztusa óta nem hajtott végre áthelyezést, a Bizottság 2017 júniusában kötelezettségszegési eljárást indított az áthelyezésben részt nem vevő Magyarország és Lengyelország mellett Csehországgal szemben is. Érdekes kérdés, hogy Szlovákia, amely szintén élesen elutasította a kötelező áthelyezési mechanizmust, nemmel szavazott a tanácsi határozatra, és meg is támadta azt az Európai Unió Bírósága előtt, miért maradt ki az annak végre nem hajtása miatt indított kötelezettségszegési eljárásból? A magyarázat, hogy Szlovákia 2017 júniusában tíz menedékkérő áthelyezésére tett ígéretet az ismét rendkívüli migrációs nyomás alatt álló Olaszországból,¹⁶ eleget téve – legalábbis papíron, hiszen áthelyezésre nem került sor Olaszországból 2017. december 1-ig – az Európai Bizottság áthelyezésekről és áttelepítésekről szóló tizenkettedik jelentésében tett felszólításnak.¹⁷ Ki kell emelnünk azt is, hogy Csehország és Szlovákia kritikája és ellenállása messze nem olyan konfrontatív, mint Magyarország vagy éppen Lengyelország esetében, ráadásul Szlovákia 2016 második felében a Tanács soros elnökeként megkísérelte kompromisszum kialakítását a V4-ek és a migrációs fősodort képviselő tagállamok között egy, a jövőre vonatkozó háromlépcsős válságkezelési szisztémára és benne az ún. hatékony vagy rugalmas szolidaritásra vonatkozó javaslatával, amelyben a tagállamok tapasztalatainak és képességeiknek megfelelően megválaszthatnák, hogy milyen módon kívánnak a közös válságkezeléshez hozzájárulni.¹⁸

Az alig teljesítő országok közül ki kell még emelnünk Ausztriát, amely 50 fő áthelyezésére tett felajánlást, amiből 15-öt hajtott végre, ezzel 0,7 százalékát teljesítve a tanácsi határozatokban előírt jogi kötelezettségének. Korábban említettük, hogy a menedékkérők schengeni övezeten belüli másodlagos mozgásának köszönhetően Ausztriába is tömeges migrációról és menekültügyi válságról beszélhattünk 2015 során,¹⁹ és ezért a

¹⁴ Dearden, Lizzie: *Poland's Prime Minister says country will accept no refugees as EU threatens legal action over quotas*. Independent 17 May 2017 <http://www.independent.co.uk/author/lizzie-dearden> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.).

¹⁵ Fox News World: *Hungary PM: Migration is 'Trojan wooden horse' of terrorism*. Fox News 07 March 2017. <http://www.foxnews.com/world/2017/03/07/hungary-pm-migration-is-trojan-wooden-horse-terrorism.html> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.).

¹⁶ Ezt megelőzően a szlovák kormány kizárólag Görögországból vállalta 50 főfogadását, és ténylegesen 16 személy áthelyezése történt meg.

¹⁷ Európai Bizottság: Tizenkettedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 12. p.

¹⁸ Nielsen, Nikolaj: *Slovak presidency proposes 'effective solidarity' on migration*. Euobserver 18-11-2016. <https://euobserver.com/migration/135960> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.).

¹⁹ A felfüggesztésről rendelkező 2016/408 tanácsi végrehajtási határozat (6) és (7) bekezdése kiemeli, hogy az Eurostat adatai szerint a nemzetközi védelmet kérelmezők száma a 2014. január 1. és november 30. közötti időszakban regisztrált 23 835 főről a 2015. január 1. és november 30. közötti időszakban több mint 230 %-kal, 80.880 főre nőtt Ausztriában, így a 2015-ben a nemzetközi védelmet kérelmezők lakosságárányos szá-

Tanács 2016. március 10-én elfogadott 2016/408 végrehajtási határozatában ideiglenesen (egy évre) és részlegesen (a tanácsi határozatokban előírt kötelezettség 30 százaléka erejéig) felfüggesztette Ausztria áthelyezési kötelezettségét. A migrációs nyomás miatt leterhelt osztrák menekültügyi rendszer és a korlátozott fogadóképesség tehát objektív körülményként akadályozták az áthelyezéseket. Fontos hangsúlyoznunk azonban, hogy Ausztria a részleges felfüggesztés lejártát követően sem igyekezett kvótája teljesítésére, habár arra az Európai Bizottság többször is felszólította; az első Olaszországból történő 15 fős áthelyezés csak 2017 nyarán következett be.²⁰ A migrációs nyomás, és az annak következtében tett vállalásai mellett Ausztria vonakodásának másik forrása az áthelyezési mechanizmus kormánypartok és kormánytagok közötti eltérő megítélése és a közvélemény növekvő ellenállása volt a 2017 őszi választásokat megelőző időszakban.²¹ Az időközben kancellárrá választott Sebastian Kurz 2016 októberében még külügyminiszterként rossz és irreális rendszernek nevezte az áthelyezési mechanizmust, aminek búcsút kellene intenit. Kurz ráadásul védelmébe vette az áthelyezéssel nyíltan szembe menő tagállamokat, mondván: veszélyes, ha az azt végrehajtók morálisan magasabb rendűnek tartják magukat.²²

A közepesen teljesítő országok

A közepesen teljesítő országok közül Spanyolország mindössze 13,9 százalékát teljesítette a jogi kötelezettségeinek, amely nem elsősorban migrációval és ennek kapcsán az áthelyezéssel szembeni politikai, ideológiai hozzáállásra vezethető vissza, hanem sokkal inkább a spanyol belpolitikát sújtó válságokra, úgy mint a stabil kormányzati többséget nem eredményező megismételt választásokra, a korrupciós botrányokra, valamint a katalán autonómiára, majd szeparatista törekvésekre.²³ A spanyol–katalán konfliktus egyik érdekes momentumja volt, amikor 2017 februárjában tüntetők tízezrei követelték a konzervatív kormánytól Barcelonában, hogy Spanyolország tegyen eleget az áthelyezési kötelezettségeinek.²⁴

Németország 2017. december 1-ig 9723 főt vett át Görögországból és Olaszországból, ezzel 35,3 százalékát teljesítette a kvótájának, így osztályozásunkban a közepesen teljesítő országok csoportjába tartozik. Két dolgot azonban ki kell emelnünk Németország kapcsán, amely mindenképpen árnyalja az áthelyezési mechanizmus végrehajtásában nyújtott teljesítményét. Az egyik, hogy abszolút értelemben Németország hajtotta

ma (egymillió lakosra vetítve 9 421 kérelmező) Svédországot követően Ausztriában volt a második legmagasabb az Európai Unióban.

²⁰ Európai Bizottság: Tizenötödik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 6. p.

²¹ Hasselbach, Christoph: *Austria's rapid reversal in refugee policy*. Deutsche Welle 2016. 03. 03. <http://www.dw.com/en/austrias-rapid-reversal-in-refugee-policy/a-19092684> (letöltés dátuma: 2017. 12. 14.)

²² Euobserver: *Refugee quotas are wrong, says Austria's foreign minister*. euobserver 03 October 2016. <https://euobserver.com/tickers/135327> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

²³ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 31. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

²⁴ Theguardian : *Protesters in Barcelona urge Spain to take in more refugees*. theguardian 18 February 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/18/protesters-in-barcelona-urge-spain-to-take-in-more-refugees> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

vége a legnagyobb számú áthelyezést a tagállamok között, az utána sorban következő Franciaország kevesebb, mint felét, 4766 főt vett át. A másik, hogy a menedékkérők másodlagos mozgásának egyik legfontosabb célpontja Németország volt, amelyből kifolyólag 2015-ben közel egymillió fő érkezett az országba.²⁵ Hasonlóan tehát Ausztriához, a német menekültügyi rendszer és fogadókapacitás is extrém nyomásnak volt kitéve, amely akadályozó tényezőt jelentett az áthelyezési kötelezettségek végrehajtása során.

A jól teljesítő országok

A jól teljesítő országok közül Svédország helyzete mondható speciálisnak. Svédország a legnagyobb befogadó állam az EU-n belül, ha az egy főre jutó menedékkérők számát nézzük, ezért Ausztriához hasonlóan a Tanács 2016/946 határozata 1. évre, 2017. június 16-ig felfüggesztette Svédország részvételét az áthelyezésben, tekintettel menekültügyi rendszerének és befogadóképességének leterheltségére.²⁶ Az adatokból jól látható ugyanakkor, hogy áthelyezési kötelezettségének felfüggesztése ellenére – Ausztriával ellentétben – Svédország 2852 fő áthelyezésével teljesítette kötelezettségének több, mint 75 százalékát, ezzel az egyik legjobban teljesítő államok közé tartozik, ráadásul, ha az áthelyezettek számát abszolút értelemben vizsgáljuk, akkor Svédország Németország és Franciaország után a harmadik legtöbb áthelyezést végrehajtó tagállam.

A kiemelkedően teljesítő országok

Finnország annak ellenére, hogy tartózkodott a második áthelyezési határozatról szóló szavazásnál, 2017. december 1-ig kvótájának 95,2 százalékát teljesítette 1201 áthelyezéssel, amivel az ötödik legtöbb menedékkérőt befogadó tagállam. Ráadásul kezdetektől kiemelkedően teljesített a kiszolgáltatott helyzetben lévők egy igen problémás köre, a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése területén, ami pedig a legtöbb tagállamnak kihívást jelentett.

A társult államok (Lichtenstein, Norvégia és Svájc), valamint Írország esetében azért nem tekintető meglepőnek a kiemelkedő teljesítmény, hiszen önként vállalták a mechanizmusban való részvételt, a társult államok bilaterális szerződések keretében, míg Írország az alapszerződések által kínált opt-in alkalmazásával.

IV. A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtását akadályozó tényezők

Az áthelyezést nehezítő, illetve akadályozó tényezőket célszerű csoportosítanunk aszerint, hogy:

- a kötelezett/befogadó vagy
- a kedvezményezett tagállamokban merültek fel, avagy
- a közös menekültügyi rendszer és az áthelyezési mechanizmus jellegéből adódnak.

²⁵ BBC: *Migrant crisis: Germany heads for 1m asylum-seekers in 2015*. BBC News 7 December 2015. <http://www.bbc.com/news/world-europe-35027951> (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

²⁶ European Parliament: *Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece*, 32. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

A kötelezett/befogadó országok oldaláról felmerülő akadályozó tényezők

Az Európai Bizottság az alábbi főbb kihívásokat és akadályokat fogalmazta meg a kötelezett/befogadó államok részéről:

- az áthelyezésben való részvétel hiánya, illetve a nem kielégítő számú tagállami felajánlás;
- a preferenciák helytelen tagállami alkalmazása;
- az áthelyezési kérelmekkel kapcsolatos hosszú várakozási idő és az áthelyezések késedelmes végrehajtása;
- a kiegészítő biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos akadályok és az áthelyezési kérelmek indokolatlan elutasítása;
- a befogadó tagállam által nyújtott indulás előtti tájékoztatás hiánya²⁷
- a kiszolgáltatott helyzetben levő személyek, köztük a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése területén tapasztalt problémák.²⁸

A fenti akadályozó tényezők jellegüket tekintve alapvetően kétfélek lehetnek, egyrészt politikai/ideológiai karakterűek, amelyek a tagállamok migrációval és/vagy a migrációs és menekültügyi válság kezelésével kapcsolatos politikai, ideológiai, társadalmi attitűdjéből erednek, amibe beleértendők a biztonsági megfontolások is (szubjektív akadályok); valamint lehetnek adminisztratív/kapacitásbeli akadályozó tényezők, amelyek az adott tagállam menekültügyi rendszerének és befogadóképességbeli hiányosságaira vezethetők vissza (objektív akadályok). A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtása tapasztalatainak összegzéséhez a következőken a főbb akadályozó tényezők részletesebb áttekintését és elemzését végezzük, megemlítve ugyanakkor a pozitív tagállami példákat is.

1. Az áthelyezésben való részvétel hiánya, illetve a nem kielégítő számú tagállami felajánlás és áthelyezés

Az Európai Bizottság áthelyezésekről szóló jelentéseiben végig visszatérő és a végrehajtás szempontjából sarkalatos problémaként jelentkezett, hogy a tagállamok nem elég számú és nem elég gyors felajánlást tettek, továbbá hogy bizonyos tagállamok egyáltalán nem vettek részt vagy csak elhanyagolható erőfeszítéseket tettek a hivatalos felajánlások és még inkább a konkrét áthelyezések területén. A probléma kapcsán ki kell emelnünk természetesen a végrehajtásban részt nem vevő és az alig résztvevő országokat, amelyek elsősorban szubjektív politikai, ideológiai indíttatásból helyezkedtek szembe nyíltan vagy kevésbé nyíltan az uniós válságkezelés ezen eszközével. Ugyanakkor nem csak az áthelyezés végrehajtásában „háttul kullogó”, hanem tulajdonképpen a legtöbb tagállam esetében a végrehajtást leginkább akadályozó tényezőnek számított, hogy a tagállamok nem elég számú és nem elég rendszeres hivatalos felajánlásokat tettek.

²⁷ Európai Bizottság: Első jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről: 9. p.

²⁸ Európai Bizottság: Első jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről. 7. p.

2. A preferenciák helytelen tagállami alkalmazása

A 2015/1523 tanácsi határozat (28) és a 2015/1601 tanácsi határozat (34) preambulum-bekezdése kimondja: annak eldöntése érdekében, hogy mely konkrét tagállam legyen az áthelyezési célállam, figyelembe kell venni különösen a kérelmező céltagállamba való beilleszkedését megkönnyítő speciális képesítéseit és egyéb jellemzőit, mint például a nyelvi készségeit, valamint az igazolt családi, kulturális, illetve társadalmi kötelekeket. A megkülönböztetés-mentesség elvének tiszteletben tartása mellett az áthelyezési céltagállam jelezheti, hogy a fenti információk alapján mely kérelmezők áthelyezését részesítené előnyben (preferencia). A preferenciák alapján Görögország és Olaszország összeállítja az adott tagállamba történő lehetséges áthelyezésekre kijelölt kérelmezők listáját.

A preferenciák elsődleges célja tehát az áthelyezett személy beilleszkedésének megkönnyítése. Bizonyos tagállamok azonban igen hosszú és korlátozó jellegű preferenciajegyzékeket állítottak össze, amelyek bizonyos állampolgárságú személyek, egyedülálló férfiak vagy éppen a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezéséből való kizárását célozzák. A gyakorlatban a preferenciák tehát nem a beilleszkedést szolgáló megfeleltetési eljárás irányítúként funkcionáltak, hanem sokkal inkább bizonyos potenciális jelöltek kizárására irányulnak. A túl szűk és korlátozó preferenciák alkalmazása merült fel Franciaország és Bulgária esetében, amikor kizárták az eritreai állampolgárok áthelyezését vagy Spanyolország kapcsán, amikor az név szerint határozta meg az áthelyezhető személyeket, továbbá Németországgal összefüggésben, mert túl szűken értelmezte a családi kapcsolatok fennállásának bizonyíthatóságát. Ugyanakkor vannak tagállamok, amelyek jó példaként említhetők pozitív, a beilleszkedést segítő preferenciák meghatározásával (pl. bizonyos szakmával vagy képesséssel rendelkezők megjelölése), mint Málta, Horvátország, Szlovénia és Románia.²⁹

3. Az áthelyezési kérelmekkel kapcsolatos hosszú várakozási idő és az áthelyezések késedelmes végrehajtása

Szintén visszatérő problémaként jelent meg a Bizottság áthelyezésekről szóló jelentésében bizonyos céltagállamok túl hosszú válaszadási ideje az áthelyezési kérelmekre. Az átlagos válaszadási idő Olaszország tekintetében 35, Görögország esetében pedig 29 nap, az áthelyezési eljárási szabályzatokban rögzített 10 munkanapos határidő helyett. Itt is említhetünk ugyanakkor néhány pozitív példát, azaz olyan tagállamokat, amelyek az előírt 10 munkanapon belül hozták meg válaszfelfogadásukat, úgy mint Lettország, Litvánia, Málta, Hollandia, Norvégia és Szlovénia.³⁰

Ugyanakkor nem csak a céltagállamok válaszadása húzódik el, hanem az áthelyezés egész folyamata komoly késedelmet szenved. Görögországban az áthelyezésre potenciálisan jogosultak regisztrációja és az áthelyezési kérelem kiküldése között átlagosan 49 nap telik el, majd ezt követi a válaszadás általában 29 napon belül, és végül további át-

²⁹ Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 6–7. pp.

³⁰ Ibid 8. p.

lagosan 58 nap, amíg megtörténik a céltagállamba történő átszállításuk.³¹ Ez azt jelenti, hogy valamivel több, mint 4,5 hónap telik el az áthelyezésre váró regisztrációja és a céltagállamba való átszállítása között. Az így elnyúló áthelyezések következménye, hogy nagymértékben aláássák a mechanizmus hitelességét a kérelmezők szemében, növelik a szökés veszélyét és a schengeni térségen belüli másodlagos mozgások előfordulását, valamint a kérelmezők közötti feszültségek, konfliktusok kialakulásának kockázatát. A késedelemnek különböző oka lehet. Az egyik az áthelyezési céltagállamok által végzett ún. kiegészítő biztonsági intézkedések elhúzódó végrehajtása, amely elsősorban Görögországban jelent problémát. Mind Olaszországban, mind Görögországban jelentkező késleltető tényező a céltagállamok különleges átadási-szállítási módjából eredő operatív problémák. Az egyszerre nagyobb számú áthelyezést végrehajtó céltagállamok (Németország és Franciaország) az egyszeri, charterjáratokkal megvalósuló átadásokat preferálják, míg a közepes vagy kisebb kvótával rendelkező tagállamok a hónap folyamán több kisebb létszámú átadásokat részesítik előnyben menetrendszerű repülőjáratokon, amelyek például nyáron, üdülési időszakban megnehezíthetik az átadás megszervezését. Szintén a késedelem okaként merült fel az áthelyezési céltagállamok befogadási kapacitásának elégtelensége. Portugália esetében el kellett halasztani egyes átadásokat, mert az ország nem rendelkezett a fogadásukhoz szükséges képességekkel.³²

4. A kiegészítő biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos problémák és az áthelyezési kérelmek indokolatlan elutasítása

A 2015 óta tartó terrortámadások és a kedvezményezett országok biztonsági ellenőrzésében tapasztalt hiányosságok miatt több tagállam saját biztonsági ellenőrzésének, köztük szisztematikus meghallgatásoknak is alá kívánja vetni az áthelyezést kérelmezőket. Ez egyrészt sokszor aránytalanul meghosszabbítja az áthelyezés folyamatát, elsősorban a meghallgatások lebonyolítását végző szakemberek hiánya miatt, másrészt a céltagállamok olykor már a kérelmező áthelyezéséről szóló értesítését követően és a céltagállamnak történő átadását közvetlenül megelőzően utasítják el biztonsági okokra hivatkozva a kérelmezőket, ami jelentősen aláássa a mechanizmus hitelességébe és működőképességébe vetett bizalmat.³³

Számos tagállam (Bulgária, Csehország, Észtország, Franciaország, Lettország, Litvánia és Szlovákia) utasított vissza áthelyezési kérelmeket megalapozott és konkrét indoklás nélkül vagy az áthelyezési határozatokban meghatározottaktól eltérő indokok alapján (ahogy fentebb említettük, gyakori a céltagállam preferenciáinak való meg nem felelés mint elutasítási indok). Az áthelyezési kérelmek megfelelő indokolást nélkülöző elutasítása sok esetben szorosan összefügg a céltagállamok biztonsági megfontolásaival és kiegészítő biztonsági ellenőrzéseivel, ugyanis jellemzően nemzet- vagy közbiztonsági okokra hivatkozva utasítanak el nagy számban kérelmezőket, anélkül azonban, hogy ezt megin-

³¹ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 37. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

³² Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 8–9. pp.

³³ Ibid.

dokolnák. Ez a gyakorlat azonban nemcsak annak a követelménynek mond ellent, hogy minden elutasító határozatot részletesen meg kell indokolni,³⁴ hanem ahogy arra egy görög tisztviselő is rámutatott: a biztonsági indokra alapozott, de a megfelelő indokolás nélküli elutasító határozatok abból a szempontból is problematikusak, hogy a többi tagállam így nem tudhatja, melyek azok a körülmények, amelyek miatt az illető biztonsági kockázatot jelent. Márpedig az elutasítást követően a kérelmező más tagállamba történő áthelyezése lehetséges, és a schengeni belső határokon való szabad mozgás miatt így akár az eredeti elutasító tagállam számára is ismét biztonsági kockázatként jelentkezhet.³⁵

5. A befogadó tagállam által nyújtandó indulás előtti megfelelő tájékoztatás hiánya

Az áthelyezés céltagállamba történő átszállítást megelőzően rendkívül fontos volna a kérelmezők megfelelő tájékoztatása, így lehet ugyanis csak elvárni a kérelmezők együttműködését, valamint minimalizálni a szökés és a szabálytalan továbbutazás előfordulását. Ebben központi szerep jut a kötelezett tagállamoknak Görögországba és Olaszországba rendelt összekötő tisztviselőinek, hiszen ők adnak választ a kérelmezők felmerülő kérdéseire és aggályaira. Sok tagállam (Észtország, Franciaország, Írország és Hollandia) számára jelent gondot azonban az indulás előtti tájékoztató anyagok összeállítása, ami megnehezíti főleg a kevésbé ismert tagállamokba áthelyezendők bizalmának a megnyerését és a szökések és továbbmozgások elkerülését. A tájékoztató anyagok összeállításában az EASO (Európai Menekülteket Támogató Hivatal) és az IOM (Nemzetközi Migrációs Szervezet) nyújt a tagállamoknak segítséget. Néhány országnak ugyanakkor sikerült jól bevált gyakorlatot kialakítani a tájékoztatás és a kulturális orientáció területén, mint például Finnországnak, Lettországnak, Litvániának, Portugáliának és Romániának, kiemelendő a Románia, Portugália és Litvánia által készített videók hatékonysága.³⁶

6. A kiszolgáltatott helyzetben levő személyek, köztük a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése területén tapasztalt problémák

Az áthelyezési mechanizmus végrehajtásának kezdeteitől – habár javuló tendenciát mutatva – az egyik legnagyobb kihívást a kiszolgáltatott helyzetben lévők és különösen a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezése jelentette, annak ellenére, hogy a tanácsi határozatok szerint számukra elsőbbséget kell biztosítani. Kiemelt problémaként jelentkezett mindvégig a kísérő nélküli kiskorúak, kiváltképp a házas kiskorúak áthelyezése, ame-

³⁴ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló irányelvének 11. cikk (2) bekezdésének rendelkezését, mi szerint: tagállamok biztosítják továbbá, hogy egy kérelem menekült jogállásra és/vagy kiegészítő védelmi jogállásra vonatkozó elutasítása esetén a határozat tartalmazza a ténybeli és jogi indokolást, valamint írásbeli tájékoztatóval kell szolgálnia arról is, hogy az elutasító határozatot hogyan lehet megtámadni.

³⁵ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 36. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

³⁶ Európai Bizottság: Tizenegyedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 10. p.

lyet Németország például kifejezetten visszautasított. Az egyik legnagyobb nehézséget az elhelyezésükhöz szükséges megfelelő férőhelyek kialakítása és rendelkezésre bocsátása jelentette a kötelezett tagállamok számára. Pozitív példaként Finnország említendő, amely kezdetektől komoly erőfeszítéseket tett a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek körének áthelyezése területén.

A kedvezményezett országok részéről felmerülő végrehajtást akadályozó tényezők

Mindkét kedvezményezett tagállammal kapcsolatban elmondható, hogy a menekültügyi eljárásban részt vevő hatóságai sok esetben kellő kapacitás és megfelelő koordináció hiányában végzik a tevékenységüket, amely egyrészt lassítja és bizonytalanná teszi az áthelyezések végrehajtását, másrészt növeli a menedékkérők bizalmatlanságát és együttműködési készségét.

Olaszországban az egyik legnagyobb és legtartósabb problémát az országba továbbra is nagy számban érkező menedékkérők azonosítása és regisztrálása jelenti, tekintettel, hogy a beáramlásuk üteme messze meghaladja az azonosításukét és nyilvántartásba vételüket. A Bizottság többször is felszólította Olaszországot a regisztrációs kapacitása növelésére, valamint a nyilvántartásba vételek ütemének felgyorsítására, amelyhez az EASO segítségnyújtását is felajánlotta. Szintén az áthelyezések gyorsaságát akadályozó körülmény, hogy az áthelyezésre jogosult menedékkérők Olaszország egész területén szétszórva helyezkednek el, nem pedig a kijelölt áthelyezési központokban (ahol viszont nagy számban vannak állampolgárságuk szerint áthelyezésre nem jogosult migránsok), ez pedig megnehezíti többek között az átadás előtti alapos orvosi vizsgálat lefolytatását.³⁷

Görögországban kiemelt probléma volt a mennyiségében és minőségében megfelelő befogadási férőhely biztosítása. Fontos hangsúlyoznunk, hogy az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2011-es döntései értelmében nem lehet Görögországba visszaszállítani menedékkérőket a dublini szabályok értelmében, annak embertelen és megalázó menekültügyi rendszere miatt,³⁸ bár az Európai Bizottság 2016. decembere óta tesz „ajánlásokat” a tagállamoknak a Görögországba történő visszaszállításra. A Görögországból történő áthelyezések végrehajtásában a 2016. márciusi EU-Törökország nyilatkozat jelentett vízválasztót, és habár nem nemzetközi megállapodás, így jogi kötőereje sincsen, mégis a görög hatóságok lényegében az áthelyezési határozatok módosításaiként kezelik, azaz csak azokat tekintik áthelyezésre jogosultaknak, akik 2015. szeptember 15. (az első áthelyezési határozat hatályba lépése) és 2016. március 20. (az EU-Törökország nyilatkozat életbe lépése) között érkeztek az országba.³⁹

³⁷ Európai Bizottság: Tizenkettedik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről 6. p.

³⁸ Lásd az N. S. (C 411/10) v. Secretary of State for the Home Department and M. E. (C 493/10) and others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, C411/10 and C-493/10, European Union: Court of Justice of the European Union, 21 December 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4ef1ed702.html> és az M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html> ügyeket. (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

³⁹ European Parliament: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece 38. p. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

A közös menekültügyi rendszer és az áthelyezési mechanizmus jellegéből adódó problémák

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említenünk azokat az akadályozó tényezőket, amelyek a közös menekültügyi rendszer és az áthelyezési mechanizmus szabályozásából erednek, ezért a rendszer immanens problémáinak tekinthetők. Az egyik az áthelyezésre jogosult állampolgárságuk meghatározásának a módszere. Ahogyan korábban említettük, a Tanács 2015/1601 határozata 3. cikkének (2) bekezdése értelmében csak azon állampolgárságú személyek áthelyezésére van lehetőség, akiknek az esetében a megelőző negyedévben legalább 75 százalékos volt a nemzetközi védelem megadása a tagállamokban az első fokú eljárások során. A módszerrel kapcsolatban azonban több probléma is felmerül. Az egyik, mi szerint az áthelyezésre jogosultak körének gyakori változása zavart és feszültséget kelt a menedékkérők között, és növeli a mechanizmussal szembeni bizalmatlanságot. A másik, hogy az egyes tagállamok igen eltérő arányban részesítik nemzetközi védelemben a különböző állampolgárságú személyeket, ez egy szint felett elvezethet ahhoz, hogy bizonyos állampolgárságúak kieshetnek a jogosultsági körből, ami azonban az Európai Bizottság véleménye szerint nem érinti azokat, akiket korábban áthelyezés céljával nyilvántartásba vettek, de még nem történt meg az áthelyezésük.⁴⁰

A tagállamok és a társult országok eltérő gyakorlata a nemzetközi védelem megadása területén azonban nem csak az áthelyezésre jogosultak körének meghatározására lehet hatással, hanem alapvetően befolyásolja az áthelyezettek esélyét a nemzetközi védelem megszerzésére, hiszen amíg az UNHCR (ENSZ Menekültügy Főbiztossága) adatai szerint 2015-ben Görögországban 67 százalékos volt az irakiak nemzetközi védelemben részesítése az elsőfokú eljárások során, addig Romániában csak 30, viszont Finnországban 85, Franciaországban pedig 98 százalék.⁴¹ Azaz, ha egy iraki állampolgárságú kérelmező Görögországból Romániába kerül áthelyezésre, 37 százalékkal csökkent, míg ha Franciaországba, akkor 31 százalékkal nőtt az esélye a nemzetközi védelemre.

Az egyik legtöbbet hangoztatott kritika a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmussal kapcsolatban a migránsok schengeni térségen belüli szabálytalan továbbmozgása. Mivel az uniós jog alapján a kérelmezők nem jogosultak megválasztani a kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállamot, hanem azt a hivatalos felajánlást tevő tagállamok preferenciáinak figyelembe vételével lényegében az olasz és a görög hatóságok döntenek el, fennáll a kockázata a menedékkérők továbbmozgásának, elsősorban a legnépesebb nyugat-európai és skandináv államok irányába. A másodlagos mozgások egyik leg súlyosabb következménye a schengeni belső határokon történő ellenőrzés visszaállítása több tagállam részéről, ami hosszú távon az integráció egyik legfontosabb vívmányát, a belső határokon való szabad mozgás jogát veszélyezteti.

⁴⁰ European Commission, Ninth report on relocation and resettlement: 2. p. (letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

⁴¹ UNHCR: Statistical Yearbook 2015 79-80.p. <http://www.unhcr.org/statistics/country/59b294387/unhcr-statistical-yearbook-2015-15th-edition.html> (letöltés dátuma: 2017. 12. 16.).

V. Következtetések

Mind a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus keretében áthelyezésre kerülő menedékkérők abszolút száma, mind a tagállamok részvételének intenzitása alapján megállapítható, hogy az Unió szolidaritáson és a felelősség megosztásán alapuló válságkezelési intézkedése lényegében kudarcot vallott, hiszen a tanácsi határozatok alapján összesen áthelyezendő 98.255 menedékkérő 32,9 százaléka, mindössze 32.366 fő került áthelyezésre.⁴² A kudarc mögött elsősorban a visegrádi országok és Ausztria, valamint a mainstream álláspontot képviselő tagállamok között a válságkezeléssel összefüggésben kialakult vita húzódik, bár nem elhanyagolhatók a tagállamok biztonsági megfontolásaiból, valamint az olyan objektív tényezőkből fakadó kihívások, mint a megfelelő fogadóképesség és az áthelyezési eljárásban résztvevő szakértők hiánya.

A migrációs és menekültügyi válság kezelésében felmerült vita lényegében a válságkezelés Unión belüli dimenzióját érinti, míg a külső dimenzió kapcsán (a származási és tranzitországokkal való együttműködés, az embercsempészet elleni fellépés, a migráció kiváltó okainak orvoslása) alapvetően egyetértenek a tagállamok. A tagállamokra háruló rendkívüli migrációs nyomás mérséklése kapcsán a szolidaritást, azaz a közösségvállalást és az ennek alapján történő kölcsönös segítségnyújtást középpontba állító uniós megközelítést – amelynek a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus volt a manifesztációja – a visegrádi országok, ha eltérő vehemenciával és stílusban is, de elvetik, és helyette a hatékony vagy rugalmas szolidaritáson alapuló megközelítést preferálják. Ennek lényege, hogy rendkívüli migrációs helyzetben a válságkezelés és a segítségnyújtás eszközeit a tagállamok saját tapasztalataiknak és képességeiknek megfelelően válogatassák meg, és a szolidaritás mértéke ne csak azzal legyen mérhető, hogy egy tagállam hány menedékkérőt fogad be, hanem a felelősségvállalás más formái, többek között a külső határok védelme érdekében tett tagállami erőfeszítések vagy éppen a migrációs nyomásnak kitett harmadik országok pénzügyi segítése is az európai szolidaritás részét képezik.⁴³ A rugalmas szolidaritás kapcsán azonban felmerülhet a kérdés, hogy mennyiben találkozik a tapasztalatoknak és képességeknek megfelelő segítségnyújtás a rászoruló tagállamok valós igényeivel, és hogy mennyiben beszélhetünk közösségvállalásról?

A szolidaritás–rugalmas szolidaritás polémia mellett azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a részt nem vevő és az alig résztvevő tagállamok egy – az Európai Bíróság döntésében jogszerűen elfogadottnak minősített⁴⁴ – uniós jogi aktus végrehajtását tagadták meg, illetve akadályozták, amely lényegében szembefordulást jelent az Európai Unió egyik központi értékével, a jogállamiság követelményével. Ezen nem változtat az sem, hogy Magyarország és Szlovákia a második áthelyezési határozat megsem-

⁴² A szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus megítélése az Unión belül is nagy vihart kavart, lásd az Európai Tanács elnökének, Donald Tusknak a 2017. decemberi értékelését, majd az erre érkező európai parlamenti és európai bizottsági reakciókat.

⁴³ Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16th September 2016. <http://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2016/09/Bratislava-V4-Joint-Statement-final.docx.pdf> (letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

⁴⁴ Lásd a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyeket. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1281100> (letöltés dátuma: 2017. 12. 29.).

misítését kérte az Európai Unió Bíróságától, hiszen az eljárás megindítása nem függesztette fel az áthelyezési határozat végrehajtását. A migrációs és menekültügyi válság kezelése kapcsán kialakult vita azonban nemcsak a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus sorsát pecsételte meg, hanem az Európai Migrációs Stratégiában javasolt állandó és automatikusan aktivizálódó áthelyezési szisztéma kialakítását és ezáltal a közös menekültügyi rendszer reformját is akadályozza.

KRISZTINA JUHÁSZ

THE RELOCATION SYSTEM OF ASYLUM SEEKERS

THE EXAMPLE OF EUROPEAN SOLIDARITY AND SABOTAGE

(Summary)

The study aims, with qualitative and quantitative methods, to introduce the most contested crisis management measure of the EU, the emergency relocation mechanism and to analyse its implementation and the impeding factors of the implementation. The first part of the study reviews the main features of the mechanism based on the decisions of the Council of the European Union, the second part analyses, based on statistical data and European Union documents, the state of the implementation and the intensity of the participation of the member states, as well as the causes of the quite divergent member state participation. The third part takes into account the political, ideological, administrative and capability impeding factors emerging on the side of the obligated and the beneficiary member states, and the so called immanent problems too, which derive from the nature of the mechanism.